

יישום "חוק פיצול דירות" (חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 117 - הוראת שעה), התשע"ז-2017)

מסמך זה נכתב לבקשת חה"כ מתן כהנא ומוצגים בו עיקרי "חוק פיצול דירות" ([חוק התכנון והבנייה \(תיקון מס' 117 - הוראת שעה\), התשע"ז-2017](#)), סוגיית תחולתו בהתיישבות הכפרית, נתונים על יישום החוק, וסוגיות וחסמים ליישומו.

1. "חוק פיצול דירות" - רקע

בנובמבר 2017 נכנס לתוקף [חוק התכנון והבנייה \(תיקון מס' 117 - הוראת שעה\), התשע"ז-2017](#), למשך חמש שנים (להלן: הוראת השעה או החוק). מטרת הוראת השעה, כפי שמוצגת בדברי ההסבר לחוק,¹ היא **לקדם פתרון לבעיית ההיצע הנמוך של דירות קטנות להשכרה באמצעות התרת פיצול בתים צמודי-קרקע לשתי דירות**, בתנאים המפורטים בהוראת השעה. לפי ההוראה, ועדה מקומית לתכנון ובניה רשאית לתת הקלה לתוספת דירות למגורים במגרש, מעבר למספר הדירות המרבי שניתן לבנות במגרש לפי התכנית החלה במגרש, בהתקיים כל אלה:

- א. הדירה שלגביה מתבקשת ההקלה היא דירה צמודת קרקע.
- ב. שטחה של הדירה שלגביה מתבקשת ההקלה הוא 120 מ"ר, לפחות.
- ג. שטחה של דירת המגורים שתיווסף, מעבר למותר לפי תכנית, למעט שטח מדרגות גישה למפלס, לא יפחת מ-45 מ"ר והיא תכלול מטבח, שירותים וכניסה נפרדים.
- ד. התכנית שחלה על המגרש נכנסה לתוקף לפני יום כ"ה בטבת התשע"א (1 בינואר 2011).
- ה. במועד הגשתה, הבקשה להקלה אינה חורגת מהמגבלה שנקבעה בהחלטת הוועדה המקומית, כפי שמפורט בסעיף קטן (2), כפי שיפורט להלן.
- ו. לא הוגשה התנגדות, או שהוועדה לא רואה פגיעה במי שהגיש התנגדות.

¹ מאגר החקיקה הלאומי, [חוק התכנון והבנייה \(תיקון מס' 117 - הוראת שעה\), התשע"ז-2017](#), הצעת חוק לדיון מוקדם.

סעיף קטן (2) להוראת השעה קובע כי ועדה מקומית רשאית לקבוע – לאחר שהוצגה לפניה חוות דעת בכתב של מהנדס הוועדה – את מספר דירות המגורים המרבי שהיא תתיר לפצל בתחום מרחב התכנון שלה כולו או חלקו, בהתחשב במוסדות הציבור, השטחים הפתוחים, התשתיות ושטחי החניה הקיימים בכל אזור במרחב התכנון. מספר הדירות המותרות לפיצול לא יפחת מ-20% ממספר הדירות צמודות הקרקע שבתחומה; החלטת הוועדה המקומית בעניין תפורסם באתר האינטרנט שלה והודעה על כך תפורסם בעיתון; הרואה את עצמו נפגע על ידי החלטה כאמור שקבעה ועדה מקומית, רשאי לערור לוועדת הערר בתוך שלושים ימים מיום פרסומה.

סעיף קטן (3) להוראת השעה קובע כי ההוראה לא תחול על יישוב שנקבעה לגביו מגבלה על היקף יחידות הדיור בתכנית מיתאר ארצית משולבת לבנייה, לפיתוח ולישימור (תמ"א 35) כנוסחה ביום הגשת בקשת ההקלה. כלומר, **ההוראה אינה חלה בקיבוצים ובמושבים, שמספר**

יח"ד בהם מוגבל בתמ"א 35.²

סעיף קטן (4) קובע כי דירת מגורים שנוספה בשל ההקלה תשמש להשכרה בלבד או למגורי קרוב,³ בלא העברת הבעלות בה לאותו קרוב, ולא יינתן לגביה היתר לשימוש חורג לשימוש שאינו למגורים.

סעיף קטן (10) קובע היטל השבחה מופחת על פיצול הדירה, בשיעור של 34% מההשבחה, חציו ישולם עם קבלת ההיתר, וחציו השני ישולם עם מימוש הזכויות במקרקעין (מכירת הבית).

1.1 תחולת החוק בהתיישבות כפרית

כאמור, לפי סעיף 3 להוראת השעה, ההוראה אינה חלה בקיבוצים ובמושבים, שמספר יח"ד בהם מוגבל בתמ"א 35.⁴ שאלת הכללת קיבוצים ומושבים בתחולת החוק נידונה במסגרת דיוני "ועדת הרפורמות" שהכינה את החוק בכנסת ה-20.⁵ בדיונים אלו עלו התנגדויות מצד כמה גופים ומוסדות להכללת יישובים אלו בהוראת השעה. מנהל התכנון התנגד להכללת מושבים וקיבוצים (המנויים בלוח 2 בתמ"א 35) בחוק פיצול דירות, עקב הבעיות התכנוניות הכרוכות בהוספת יח"ד, ועומס יתר על תשתיות שעלול להיווצר מהוספת יחידות דיור על התשתיות הקיימות.⁶ בדיון ציין נציג מנהל התכנון שלוח 2 בתמ"א 35 תוקן זמן מה לפני כן, ולכן אין מקום

² מנהל התכנון, תמ"א 35- שינוי מס' 1ב - יישובי לוח 2: מספר מרבי של יחידות דיור בקיבוצים ובמושבים, יוני 2016. תמ"א 35 מגבילה את מספר יח"ד בקיבוצים ובמושבים שמופיעים בלוח 2, כדי לשמר את אופייה של ההתיישבות הכפרית.

³ כהגדרתו בתוספת השלישית לחוק התכנון והבנייה, התשכ"ה-1965: "קרוב" – בן זוג, הורה, הורה הורה, צאצא או צאצא של בן הזוג, אח ובני זוגם.

⁴ מנהל התכנון, תמ"א 35- שינוי מס' 1ב - יישובי לוח 2: מספר מרבי של יחידות דיור בקיבוצים ובמושבים, יוני 2016

⁵ הוועדה המיוחדת לדיון בהצ"ח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, הצ"ח התכנון והבניה (הוראת שעה) ובהצ"ח שירותים פיננסיים חוץ מוסדיים כונתה גם "ועדת הרפורמות".

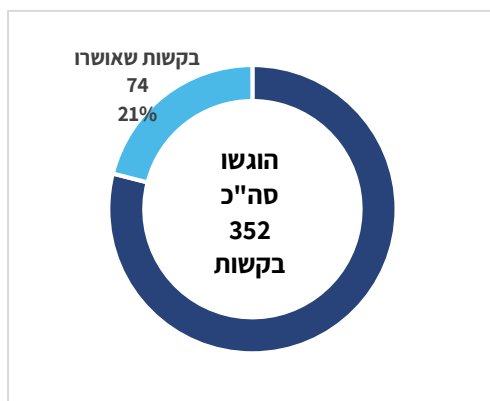
⁶ הכנסת ה-20, הוועדה המיוחדת לדיון בהצ"ח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, הצ"ח התכנון והבניה (הוראת שעה) ובהצ"ח שירותים פיננסיים חוץ מוסדיים, פרוטוקול 121, דיון בהצעת חוק התכנון והבנייה (תיקון מס' 110 - הוראת שעה) (פיצול דירות), התשע"ז-2016, כ"ו בסיון התשע"ז (20 ביוני 2017).

לתקנו שוב, או לחוקק חוק שמתעלם ממגבלות יחידות הדיור שנקבעה בתמ"א. כמו כן, צוין שהתיקון לתמ"א, שעבר בשנת 2016, כלל אישור להוספת יח"ד שלישית של 55 מ"ר בנחלות במושבים, שאינה נספרת לעניין מגבלת יח"ד. לפיכך, מנהל התכנון דרש לכלול את הדירות המפוצלות בבתיים במושבים ובקיבוצים בסך יחידות הדיור המותרת להם לפי לוח 2 של תמ"א 35.

נציגי רשות מקרקעי ישראל התנגדו גם הם להכללת הקיבוצים והמושבים בהוראת השעה, בין היתר בשל החלטות קיימות של מועצת הרשות, ומחשש מעתירות של ארגונים שונים לבית המשפט העליון בשל טיעונים מתחום הצדק החלוקתי. יו"ר אגף קרקעות בתנועת המושבים הציע להחריג את הדירות שיפוצלו בקיבוצים ובמושבים מספירת יחידות הדיור לפי לוח 2 של תמ"א 35, אך לאחר שהרעיון נדחה על ידי מנהל התכנון ורמ"י, התנגד להכללתם בהוראת השעה. תנועת המושבים, התנועה הקיבוצית, ומרכז המועצות האזוריות גיבשו יחד עמדה משותפת, לפיה במידה ויח"ד בפיצול יספרו כ"ח"ד לעניין תמ"א 35, הם מבקשים שהקיבוצים והמושבים לא יכללו בחוק.⁷ בדיון המשך, בהכנת הצעת החוק לקריאה שניה ושלישית בוועדה, נקבע כי לאור הניסיונות להגיע להסכמות בין הגורמים השונים באופן מיידי, ולאור התנגדותם של הרשויות המקומיות, של מרכז המועצות האזוריות, של מנהל התכנון ושל רשות מקרקעי ישראל להחלת ההוראה ביישובי ההתיישבות הכפרית, **המושבים והקיבוצים יוחרגו מהוראת השעה.**⁸

2. נתונים על יישום "חוק פיצול דירות"

סעיף 3 להוראת השעה קובע כי ועדות מקומיות שהוראות החוק חלות על המרחב התכנוני שלהן, יהיו חייבות בדיווח לשר האוצר. הדיווח ייערך בהתאם לטופס ייעודי שגיבש מנהל התכנון, ויכלול נתונים על מספר הבקשות להקלות שהוגשו לוועדה המקומית מתוקף הוראת השעה ומספר



הבקשות שאושרו. מנהל התכנון, ריכז את נתוני הדיווחים שלעיל, ומאז נכנס החוק לתוקף פרסם שני דוחות בדבר יישומו, באוגוסט 2018 (ובו נתונים על התקופה שמנובמבר 2017 ועד מרס 2018) ובנובמבר 2019 (שבו נתונים על התקופה שמאפריל 2018 ועד יוני 2019).

מכניסת החוק לתוקף בנובמבר 2017 ועד יוני 2019 הוגשו לוועדות המקומיות שאכן דיווחו, 352 בקשות,

⁷ שם.

⁸ הכנסת ה-20, הוועדה המיוחדת לדיון בהצ"ח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, הצ"ח התכנון והבנייה (הוראת שעה) ובהצ"ח שירותים פיננסיים חוץ מוסדיים, פרוטוקול 128, בנושא [הצעת חוק התכנון והבנייה \(תיקון מס' 110 - הוראת שעה\) \(פיצול דירות\), התשע"ז-2016](#), י"ז בתמוז התשע"ז (11 ביולי 2017).

ומהן אושרו 74 בקשות (הונפקו היתרי בניה), שהן כ-21% מכלל הבקשות.⁹ יצוין כי לא ניתן ללמוד מנתונים אלה כמה יחידות דיור פוצלו בפועל. בנוסף, וכפי שיפורט להלן, לא כל הוועדות המקומיות דיווחו על יישום הוראת השעה למנהל התכנון כנדרש. לפיכך, לא ניתן לדעת האם הנתונים שפרסם מנהל התכנון בנושא מייצגים את היקף הבקשות לפיצול דירות במלואו.

בחמשת החודשים הראשונים לאחר כניסת הוראת השעה לתוקף (נובמבר 2017 עד מרס 2018), הוגשו 71 בקשות ל-20 ועדות מקומיות, מתוכן אושרו 3 בקשות בשלוש ועדות מקומיות. נתונים אלו מבוססים על דיווחן של 115 ועדות מקומיות מתוך 130 ועדות (כלומר, 77% מהוועדות), מהן, ב-20 ועדות כאמור התקבלו בקשות, ב-90 ועדות לא התקבלו בקשות כלל, וב-5 ועדות הדיווחים לא היו תקינים.¹⁰

בחודשים אפריל 2018 עד יוני 2019 (סה"כ 15 חודשים) דיווחו 51 ועדות מקומיות שהתקבלו בהן 281 בקשות להקלות (כלומר, רק כ-39% מהוועדות המקומיות דיווחו בנושא במועד זה, והיתר, 79 ועדות, לא דיווחו כלל), מתוכן, ב-21 ועדות מקומיות הונפקו 71 היתרים הכוללים הקלות מתוקף החוק.¹¹

יצוין כי בדיוני הוועדה לא הוצגו הערכות באשר לפוטנציאל הדירות שניתן לפצל לפי תנאי הוראת השעה,¹² אולם בהתייחס למטרת החוק, ניכר כי מדובר במספר נמוך של בקשות ואישורים לפיצול דירות, ובתוספת מזערית למלאי הדירות.

3. סוגיות ביישום חוק פיצול דירות

כפי שעולה מנתוני מנהל התכנון על מימוש החוק שהובאו לעיל, המימוש (כלומר הגשת בקשות וקבלת אישורים לפיצול דירות מתוקף הוראת השעה) אינו נרחב, וניכר שהחוק לא תרם לתוספת משמעותית של דירות קטנות להשכרה. להלן יוצגו כמה בעיות וחסמים בפני מימוש החוק באופן נרחב יותר.

בדיון על יישום החוק שהתקיים ב"וועדת הרפורמות" של הכנסת ביוני 2018¹³ עלו החסמים שלהלן:

⁹ מנהל התכנון, סטטוס יישום תיקון 117 לחוק התכנון והבנייה פיצול דירות, 6 באוגוסט 2018; מנהל התכנון, [דוח תקופתי לשר האוצר סטטוס יישום תיקון 117 לחוק התכנון והבנייה \(פיצול דירות\)](#), 11 בנובמבר 2019.

¹⁰ מנהל התכנון, סטטוס יישום תיקון 117 לחוק התכנון והבנייה פיצול דירות, 6 באוגוסט 2018.

¹¹ מנהל התכנון, [דוח תקופתי לשר האוצר סטטוס יישום תיקון 117 לחוק התכנון והבנייה \(פיצול דירות\)](#), 11 בנובמבר 2019.

¹² בדיוני החוק לא הוצגו הערכות או נתונים כאלו, וככל הנראה אין אפשרות להציג הערכה או אומדן של פוטנציאל זה. כלומר, **שקידום החוק לא התבסס על הערכות באשר לפוטנציאל תוספת דירות קטנות להשכרה שינבע מחקיקתו.** נוסף על כך, אין הערכות באשר לדירות שפוצלו באופן לא חוקי. נציין כי פנינו ללשכה המרכזית לסטטיסטיקה במטרה לבחון אפשרות של הפקת נתונים על בתיים צמודי קרקע שעומדים בתנאי החוק לפיצול, במטרה להציג הערכה באשר לפוטנציאל הקיים בחוק, אך הדבר אינו התאפשר עקב מגבלות הנתונים הקיימים בידי הלמ"ס בתחום הדירות.

¹³ הכנסת ה-20, הוועדה המיוחדת לדיון בהצ"ח הרשות הממשלתית להתחדשות עירונית, הצ"ח התכנון והבנייה (הוראת שעה) ובהצ"ח שירותים פיננסיים חוץ מוסדיים, פרטוקול 178, בנושא יישום חוק התכנון והבנייה (תיקון - פיצול דירות) (הוראת שעה), התשע"ו-2016, כ"ט בסיון התשע"ח (12 ביוני 2018).

- יש ועדות מקומיות שלא מטפלות בפניות או בבקשות לפיצול בטענה שטרם קבעו מדיניות בנושא. בעניין זה קבעה הוועדה כי לפי החוק אין להתנות קבלת בקשות מתוקף הוראת השעה, בקביעת מדיניות ולכן עליהן לקבל בקשות אלו.
 - תנאים שמציבות ועדות מקומיות לפיצול דירות, כמו למשל הוספת חניה, מרתיעים את המבקשים לפצל את דירתם;
 - יש בעלי בתים, שבעבר פיצלו את ביתם לדירות באופן לא חוקי, שחוששים לבקש היתר לפיצול עקב חוסר הוודאות באשר לקבלתו, או שאין להם תמריץ "להלבין" את הפיצול שכבר נעשה בפועל. השיקולים לכך הם חוסר כלכליות המהלך או רצון להימנע מהוצאה חד פעמית גדולה (עלות הגשת בקשה, תשלום היטל השבחה מופחת, דרישות החוק השונות בנוגע לחניה, ממ"ד וכדומה).
- נוסף על חסמים אלו, משיחות שקיימנו עם כמה ועדות מקומיות וגורמי תכנון עולות הערכות באשר לחסמים נוספים:¹⁴
- לוועדות המקומיות חסר מידע בדבר דירות אשר פוצלו בעבר באופן לא חוקי,¹⁵ וכפועל יוצא-היקף הליכי האכיפה בנושא זה הוא מצומצם. במקביל, עלות קבלת ההיתר לפיצול לפי החוק, עם כל הדרישות הכרוכות בקבלתו, היא משמעותית. השילוב בין שני הגורמים הללו: העלות הכספית של פיצול דירות בהתאם לחוק מחד, ואי-אכיפה של החוק מנגד, מהווים תמריץ שלילי לפיצול דירות באופן מוסדר.
 - הוראת השעה קובעת שניתן לפצל בית צמוד קרקע לשתי דירות לכל היותר. כתוצאה מכך, בעלי דירות שפיצלו בעבר את ביתם ליותר משתי דירות, או שמעוניינים לעשות כן, אינם יכולים לעשות זאת מתוקף ההוראה.
 - החוק לא מחייב בניית ממ"ד, אולם בסמכות פיקוד העורף לתת פטור ממרחב מוגן נוסף, לדרוש שיפור מיגון, או לחילופין- לוודא גישה למרחב מוגן. לעיתים, מבקשי היתר לפיצול דירה שהופנו לפיקוד העורף כדי לקבל את אישורו לפטור מבניית ממ"ד או חדר מחוזק, לא חזרו לאחר מכן להמשך התהליך בוועדות. משיחות עם גורמים ברשויות מקומיות עולה שבחלק מהמקרים פיקוד העורף מקשה על קבלת פטור מבניית ממ"ד, או לחילופין דורש חדר מחוזק כתנאי לאישור הפיצול, דבר שמייקר את ההליך במידה רבה.¹⁶

¹⁴ שוחחנו עם מחלקת הרישוי בכמה ועדות מקומיות וגורמי תכנון נוספים, שהציגו הערכות וסברות בנושא המבוסס על ניסיונם אך לא מדובר על מחקר או נתונים רשמיים מטעם גופים אלו.

¹⁵ בכדי למפות פיצול דירות לא חוקי יש לערוך סקר פיזי של הבינוי בתחומי הוועדה המקומית, ולא ניתן לעשות זאת באמצעות סקר המבוסס על תצלום אוויר.

¹⁶ סעיף קטן 12 לחוק קובע כי רשות מוסמכת (פיקוד העורף) לא יתנה את מתן ההקלה בבניית ממ"ד או מקלט, אך בסמכותו לדרוש שיפור מיגון באחד החדרים המגורים שתתווסף.